

# Tertium nondemus datur

Citation for published version (APA):

Baakman, N. (1987). Tertium nondemus datur: over de grondslagen van beleidsevaluatie. *Beleidsanalyse*, 16(3), 12-18.

## Document status and date:

Published: 01/01/1987

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

# Tertium nondemus datur: Over de grondslagen van beleidsevaluatie

*Drs. Nico A. A. Baakman*

De auteur is sinds 1 september 1987 verbonden aan de produktgroep Bestuurs- en Bedrijfswetenschappen van de Open Universiteit te Heerlen.

## 1 Inleiding

Dit is een problematiserend artikel. Dat wil zeggen dat ik een probleem opwerp waarvan ik meen dat het a) boeiend genoeg is om te bespreken, en b) twijfel wekt aan de wetenschappelijke waarde van bestuurs- en beleidsevaluaties. Een echte oplossing daarvoor heb ik niet, en ik verwacht ook niet dat er op korte termijn een zal komen. Bescheidenheid siert de mens en de beleidsevaluerende mens in het bijzonder. Tegen één misverstand wil ik hier nadrukkelijk waarschuwen. Uit mijn artikel mag niet de conclusie worden getrokken dat ik – in afwachting van betere tijden – tegen beleidsevaluaties zou zijn, integendeel. Evalueren, hoe gebrekkig ook, moet, is mijn overtuiging. De reden daarvoor is vrij simpel. De belangrijkste voorwaarde om iets te leren is bij tijd en wijle even stil te staan en terug te blikken, de opgedane ervaring systematisch bijeen te brengen en proberen vast te stellen wat goed ging, wat slecht en waarom. Evalueren in brede zin maakt het mogelijk optimaal lering te trekken uit opgedane ervaringen. Dat geldt op individueel niveau, maar evenzeer op maatschappelijk. Daarom is beleidsevaluatie ook een must, tenzij men van oordeel is dat wij geen beleid moeten voeren, danwel dat wij op dat gebied niets meer te leren hebben. Maar wij mogen niet de ogen sluiten voor de veelheid van problemen die aan beleidsevaluaties kleven. Over een van die problemen, voortkomende uit de bijzondere aard van beleid gaat dit artikel.

## 2 Een eerste probleemverkenning

In beginsel is evalueren een simpele zaak. Men vergelijkte een situatie op twee tijdstippen, namelijk vóór er beleid gevoerd werd en op een tijdstip daarna, waardere de verschillen en trekke er vervolgens conclusies uit over dat beleid en voor de toekomst. Twee componenten dus; het gericht zoeken naar de relevante feiten en die vervolgens beoordelen. Zoals gezegd, in beginsel eenvoudig

genoeg. De praktische problemen zijn echter legio; gelukkig is daar intussen veel literatuur over met vaak inventieve technische oplossingen (zie bijv. Klaassen & Weehuizen 1981, Korsten 1981, Daru 1983, Herweijer & De Jong 1983, Blommenstein e.a. 1984, Grünwald & Kraan 1985, Jansen & Nijkamp 1985) voor velerlei problemen en allerlei situaties. Op een zo'n probleem wil ik hier kort ingaan omdat het aanleiding geeft tot het maken van een onderscheid dat in de literatuur te vaak verwaarloosd wordt en dat ik in het onderstaande nadrukkelijk wel moet maken. Dat probleem is de maatstaf die men gebruikt om, als de feitelijke informatie verkregen is die feiten te beoordelen.

Dat waarderen kan namelijk op tweeërlei wijze. Ten eerste op grond van politieke criteria. Normen, waarden, belangen, subjectieve zingeving en symboliek spelen dan een overheersende rol. Maar het kan ook op basis van een technische maatstaf, d.w.z. aan de hand van de vraag of het beleid doeltreffend, en zo ja, of het doelmatig was. Zijn de gestelde doelen bereikt? En zo ja tegen de laagst mogelijke kosten? In het eerste geval heeft men een politieke evaluatie verricht, in het tweede een wetenschappelijk-technische. Natuurlijk is al het menselijk handelen met normen en waarden verbonden en komen beide mogelijkheden niet in Reinkultur, in zuivere vorm voor. Maar men kan wel per evaluatie vaststellen welke van de beide componenten domineert.

Dit onderscheid tussen technisch-wetenschappelijk en politiek evalueren wordt naar mijn oordeel te weinig gemaakt.

Erger nog: ik meen dat de meeste evaluaties, ook al heten ze wetenschappelijk, strikt genomen overwegend politiek in de hierboven aangegeven zin zijn. Men kan dat op verschillende wijzen aantonen. De meest voor de hand liggende maar nogal bewerkelijke wijze, is per verricht onderzoek laten zien dat en waar het politieke momenten bevat. De weg die ik hieronder bewandel is een andere. Ik zal betogen dat de grondslagen van als wetenschappelijk bedoelde evaluaties zo aanvechtbaar zijn dat men wel tot de

conclusie moet komen dat zij overwegend berusten op de subjectieve zingeving en oordelen van de betrokkenen, hetzij de onderzoeker, hetzij zijn informanten of de opdrachtgever.

De kern van mijn betoog is dat gewerkt wordt met onjuiste voorstellingen van wat nu precies beleid is. Men geeft zich onvoldoende rekenschap van de precieze aard van het te evalueren object. En het resultaat daarvan moet wel zijn een evaluatie van een dubieus wetenschappelijk gehalte en met een verkapt politiek karakter.

Alweer moet ik waarschuwen tegen een misverstand: ik heb geen enkel bezwaar tegen politieke evaluaties, verre van dat. Zij hebben het volste recht te bestaan. Wetenschappelijke rationaliteit is niet per definitie beter dan politieke rationaliteit. Maar het zijn wel zaken die uit elkaar gehouden moeten worden. Ook al kan het politiek opportuun zijn wetenschappelijk aanvechtbare evaluatieresultaten als zodanig te presenteren, het is de taak van de wetenschap dat te ontmaskeren. Beginnen wij dus met het object van bestuurs- en beleidsevaluaties. Van het begrip bestuur bestaat een vrij algemeen aanvaarde definitie, namelijk iedere vorm van gerichte beïnvloeding (De Leeuw 1974, Kickert 1979, Kooiman 1985). Van beleid ontbreekt deze. Wil men namelijk aansluiten bij het geldend taalgebruik, dan moet men rekening houden met zo'n grote verscheidenheid van verschijnselen die in de praktijk alle beleid heten, dat ze alleen op hoog abstractieniveau en dan nog tamelijk vaag onder één begripsmatig hoedje te vangen zijn. Met zo'n definitie komt men niet verder, zodat ik ervan afzie er een te gebruiken. Beleid vat ik dus in arren moede maar op als een term, niet als een welomschreven begrip, en bestuur als een specifieke vorm van beleid, namelijk die vorm waarbij er sprake is van gerichte beïnvloeding. Dat alles wil niet zeggen dat wij nu al uitgepraat zijn over beleid. Wat het ook wezen moge, wij kunnen er in elk geval dit van zeggen: a) het is een sociaal verschijnsel, b) het is een proces, geen toestand, c) het heeft twee componenten, te weten een technische en een politieke en d) de verhouding tussen die beide componenten kan per beleidsveld zeer verschillend zijn, en ook op een en hetzelfde beleidsveld in de tijd veranderen. Dit zijn triviale wijsheden. Maar menigeen lijkt ze te vergeten zodra er gehandeld moet worden. Ik zal dat in het onderstaande wel proberen te doen. Daarbij ligt de nadruk op kenmerk a), te weten de ontologische status van beleid als sociaal verschijnsel.

### 3 Beleid als object van evaluatie

Beleid, zo leren – in elk geval de Nijmeegse – studenten sinds jaar en dag, is in ieder geval een mix van politieke of subjectief-motivationele en technische factoren. Die mix is geen constante, maar een die wisselt per beleidsveld en in de tijd (Snellen e.a. 1983). Of, zoals Edwards (1986: 393) het uitdrukte: symbolische interactie en technisch-instrumenteel handelen. Beleid kent dus ook een dubbele rationaliteit: een politieke en een technische. Daarbij is het steeds het politieke spoor dat uitmaakt hoeveel ruimte de beleidstechniek krijgt. Dat beleid een proceskarakter heeft is, meen ik, onomstreden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de cyclische opbouw van modellen voor beleidsanalyse. Iedere ingewijde kent de beleidscyclus, waarin achtereenvolgens voorbereiding, vaststelling, uitvoering, evaluatie en terugkoppeling voorkomen. Op papier neemt evaluatie een belangrijke plaats in, maar in de praktijk is dat niet zo. Daar kan men zich over verbazen en erop wijzen hoe onverstandig dat is – ik heb dat hiervoor impliciet ook gedaan – maar dan vergeet men de dubbele rationaliteit die samenhangt met de eigen aard van beleid. Het kan heel goed tot het politieke spoor van een bepaald beleid horen dat er juist niet geëvalueerd wordt.

Dat lijkt technisch-wetenschappelijk irrationeel, maar er kunnen desondanks uitstekende redenen voor zijn – zij het politieke. Ook het omgekeerde is mogelijk: de – zelfs wettelijk vastgelegde – eis dat er op een welbepaald moment geëvalueerd moet worden kan deel uitmaken van de politieke rationaliteit van een beleid. Dat was bijvoorbeeld bij de Wet Universitaire Bestuurshervorming (WUB), de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) en de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (WABM) het geval (Aquina 1984). Bij de WOB werd het nog bonter: daar moest de Evaluatiecommissie (onder voorzitterschap van een oud-premier nota bene) tot de ontdekking komen dat de Tweede Kamer die zelf om een evaluatie gevraagd had, haar rapportage ter inzage in de bibliotheek liet leggen en overging tot de orde van de dag. Belangstelling voor deze wet bleek op dat moment voor de Kamer niet langer opportuun te zijn.

Dit is niet noodzakelijkerwijs irrationeel: ik wijs nog maar eens op de eigen aard van beleid en zijn dubbele rationaliteit. Zeker, wetenschappelijk-technisch gezien lijkt niet evalueren of evaluatieresultaten negeren de domheid in een bootje. Maar geldt dat ook voor de politieke rationaliteit ervan? Dat te weten komen zou een aparte en bovendien een heel andere analyse vergen. Men kan immers bezwaarlijk politieke factoren met technische

maatstaven als effectiviteit en efficiëntie te lijf gaan. Waar is echter het evaluatie-onderzoek waarin zowel de technische als de politieke component van het onderzochte beleid worden onderscheiden en ieder op hun eigen merites beoordeeld? De lezer ziet hoe door rekening te houden met de bijzondere aard van beleid op eenvoudige wijze een aantal fundamentele vragen over evaluatiestudies opgeworpen kunnen worden. Die problemen worden nog veel groter wanneer wij wat dieper ingaan op de ontologische status van beleid als sociaal verschijnsel. Wanneer wij eenmaal zo ver zijn dat er geëvalueerd gaat worden, dat uitgemaakt is hoe breed de reikwijdte van de evaluatie is (welke mogelijke effecten worden wel onderzocht en welke niet) en aan de hand van welke maatstaven de eventuele effecten gewaardeerd worden, komt het causaliteitsprobleem op. Hoe weet men of de effecten wel effecten van het beleid zijn? In hoeverre zijn ze daaraan toe te schrijven? Aan die vraag zitten meerdere kanten. Ten eerste is er de vraag of de geconstateerde veranderingen wel toe te schrijven zijn aan het geëvalueerde beleid en niet aan belendend beleid of aan interferenties daarmee. Veel wezenlijker is echter de daarachter liggende vraag. Is er überhaupt een verband tussen het beleid en de geconstateerde verschillen in de situatie voor en na het beleid? Ook zonder beleid treden wel eens veranderingen op. En zo er een verband is, is dat dan toevallig of meer dan dat, zodat het ook elders en op andere tijdstippen voor het verbeteren van dit of nieuw beleid gebruikt kan worden? Dat wil zeggen: als de onafhankelijke variabale tenminste manipuleerbaar is. Is het gevonden verband omkeerbaar? Wat voor een soort verband is het precies? Het antwoord op die vragen raakt het hart van de grondslagenproblematiek van de sociale wetenschappen, die hier inwerkt op het op zich technisch al zo moeilijke terrein van de beleidsevaluatie.

#### 4 Twee paradigma's

Het zal duidelijk zijn dat dit soort vragen voorafgaand aan een feitelijk onderzoek beantwoord worden, al is het dan niet per individueel onderzoek of gebeurt het impliciet. Met een wat zwaar woord gaat het hier om het paradigma van de onderzoeker, dat richting geeft aan de soort van vragen die hij stelt, en daarmee ook aan de soort van antwoorden die hij vindt. Wie niet op zoek is naar causale of probabilistische verbanden, zal deze ook niet vinden, omdat de gekozen onderzoeks-opzet dat uitsluit. En wie op zoek is naar intentionele of teleologische verklaringen komt om dezelfde reden niet snel bij correlatiecoëfficiënten uit. De kwestie van het achterliggende paradigma van evaluatieonderzoek is door

Van Vught (1984:24 e.v.) op verhelderende wijze aan de orde gesteld. Ook hij wijst erop dat in de literatuur vele soorten beleidsevaluaties worden onderscheiden en dat men blijkbaar tamelijk zorgeloos bezig is met het opbouwen van een nomenclatuur. Wat volgens hem de gemoederen wel bezig houdt is de discussie over het achterliggende paradigma, dat volgens hem 'kan worden begrepen als 'een visie' of 'perspectief', als een manier om de complexe werkelijkheid tot begrijpelijke proporties terug te brengen' (Van Vught 1984:27). Vervolgens komt hij tot het standpunt dat er sprake is van twee concurrerende paradigmata op evaluatiegebied, al is er in concrete onderzoeksopzetten altijd wel sprake van enige overlap.

De twee extremen zijn echter scherp onderscheiden. Het gaat dan aan de ene kant om rationalistische beleidsevaluatie en aan de andere om hermeneutische, door de auteur ook wel polemisch betiteld als anti-rationele (1984:40-41). Hoe onjuist dat laatste is, zullen wij nog zien.

##### *Rationalistische evaluaties*

Waardoor wordt nu een rationalistische beleidsevaluatie gekenmerkt? Van het vele dat Van Vught erover opmerkt, is vooral van belang de nadruk op het stellen van de vraag of de vastgestelde veranderingen verklaard kunnen worden op basis van het 'covering law' model. Het verband tussen het beleid en de mogelijke effecten wordt dan opgevat als een causale of anders een probabilistische (statistische of waarschijnlijkheids-)relatie, uitgedrukt in een algemene wet of regelmatigheid, waar het onderzochte verschijnsel als een particulier geval is op te vatten. Voor alle X geldt Y, in het geval van causaliteit met redelijke zekerheid, in het geval van een probabilistisch regelmatigheid met een bekende mate van waarschijnlijkheid. Omdat beleidsmaatregel A in de categorie X valt, zijn de beleidseffecten Y opgetreden. Zo ongeveer loopt dan de redenering bij deze rationalistische evaluatie. Voor het grote probleem dat aan deze werkwijze kleeft, is Van Vught niet blind, maar hij trekt er een zeer voorzichtige conclusie uit: de weg is niet makkelijk en er zijn valkuilen (Van Vught 1984:49). De diepste en grootste valkuil is wel deze. 'In de sociale wetenschappen zijn min of meer afgeronde empirische (beleids)theorieën, waarin voldoende singuliere antecedenten en algemene uitspraken zijn opgenomen om een gefundeerde verklaring of voorspelling mogelijk te maken, echter zeldzaam' (Van Vught 1984:36). Inderdaad. Ze worden dan ook weinig gebruikt. Een oppervlakkig onderzoekje in mijn eigen archief leerde dat bij de evaluatie van de WOB (E.W.O.: 1983), het arbeidsvoorzieningsbeleid (Van Miltenburg 1984), het verkeerssignaleringssysteem

voor autosnelwegen (Maessen & Warffemius 1984), de Wet Ketenaansprakelijkheid (Sas 1985), de Wet Agrarisch Grondverkeer (Hovinga 1983), fietsroutes in Den Haag en Tilburg (Moning 1983), de Stichting voor de Technische Wetenschappen (Gooren e.a. 1984), de Wet Geluidhinder (Bekke & Potman 1986) en het planproces van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (Krol & Passchier 1986) het covering law-model noch deze algemene wetten of regelmatigheden gebruikt werden.

Allicht niet. Van Vught heeft het veel te vriendelijk uitgedrukt. Die wetten zijn niet schaars of zeldzaam, nee, er is er géén die voor beleidsevaluatie te gebruiken is<sup>1</sup>. Wie enthousiast is over de sociale wetenschappen, is dat vermoedelijk over resultaten die nog tot stand moeten worden gebracht, merkt de wetenschapsfilosoof De Vries (1977:139) in dit verband terecht op.

Welnu, als wij niet beschikken over geschikte algemene wetten kunnen wij ze bezwaarlijk bij evaluaties gebruiken. Mijn conclusie is dan ook dat deze wijze van evalueren indien consequent en integer uitgevoerd, een onbegaanbare weg is. Of die regelmatigheden er ooit zullen komen is een ander verhaal en hier niet ter zake. Wat telt is dat ze er niet zijn.

#### *Hermeneutische evaluaties*

Hoe zit het met het alternatief, de hermeneutische beleidsevaluatie? Daar gaat het niet om verklaren, maar om begrijpen, om Verstaan. De hermeneutiek is 'de kunst van de interpretatie', waarbij men zich richt op de intenties van beleidsactoren, danwel op de betekenis van de door hen gebruikte regels en concepten (Van Vught 1984:41). Door het zich inleven in de situatie van de beleidsmaker, door zijn intenties en motieven te achterhalen en te onderzoeken wordt het begrijpelijk gemaakt waarom bepaalde effecten van een beleid nu juist wel of niet optreden. Er is sprake van een teleologische verklaring. Waarom traden bepaalde effecten al of niet op? Antwoord: omdat de betreffende actor 'gebeurtenis of omstandigheid G teweeg wil(de) brengen en van mening (was) dat de betreffende handeling daartoe een geschikt middel was' (Van Vught 1984:40).

De geschiedenis zou zo te begrijpen zijn uit de intenties, bedoelingen van actoren, en die kunnen wij beoordelen door ons in te leven in hun situaties en ons af te vragen of hun motieven, intenties, interpretaties die de basis van hun handelingen vormden acceptabel, redelijk, te verdedigen zijn. Deze omschrijving maakt het wat moeilijk in te zien waarom de hermeneutische beleidsevaluatie antirationalistisch zou mogen heten. Wat de hermeneutische evaluator doet is zich door 'taking the role of the other' (Herbert Mead), in de situatie van de

beleidsmaker verplaatsen, zijn motieven, zijn redenen achterhalen en zich vervolgens afvragen of dat, in het licht van de situatie goede, acceptabele of slechte redenen zijn, en hoe ze verband houden met de uitkomsten van het beleid. Dit is, denk ik bij uitstek een op de rede gerichte wijze van werken. Wanneer wij van de mens als een redelijk, rationeel wezen spreken, hebben wij immers dat precies op het oog. Men legt uit waarom men na een afweging iets deed of het juist naliet, terwijl men ook iets anders had kunnen doen. Blinde, mechanisch verlopende processen die in universele wetten te vangen zijn, zijn op dat niveau redeloos, inhumain, zijn puur instrumenteel, en dat is eerder iets voor robots dan voor individuen.

Precies dat laatste punt, het aansluiten bij de individuele mens, zijn motieven, de redelijkheid daarvan, is ook de zwakte van deze vorm van beleidsevaluatie. Vragen naar iemands motieven is zinvol bij individuele handelingen. Bij beleid van een enkele persoon, of bij een strafzaak. Maar wat moet men daarmee aanvangen bij bovenindividuele zaken als het overheidsbeleid? Is dat daartoe te herleiden? Wanneer men zo een beleid evalueert, waarbij bijvoorbeeld departementale afdelingen, lagere overheden, enkele particuliere instanties en vele burgers betrokken zijn, wiens motieven zijn dan relevant? En als meerdere er iets toe doen en het zijn niet dezelfde, hoe kan men dan de beleidseffecten uit die baaierd van motieven begrijpen?

#### *De oorzaak van de moeilijkheden*

Eerder heb ik al laten blijken niet veel te zien in het rationalistische paradigma, hier wijs ik er op dat het hermeneutische al even problematisch is. De reden daarvoor is niet alleen gelegen in de talloze problemen waar Van Vught terecht op wijst. Het voornaamste bezwaar tegen beide paradigmata is dat zij geen rekening houden met de ontologische status van beleid. In beiden zitten veronderstellingen over de aard van het te evalueren object (in casu beleid) opgesloten, die onjuist zijn, en daarom tot onbetrouwbare resultaten moeten leiden.

### **5 Ontologische status**

Om toe te kunnen lichten waarom de ontologische status van beleid er iets toe doet en wat dan dat is, moet ik mij op het terrein van de filosofie begeven en meer in het bijzonder haar subdiscipline de metafysica. Hieronder valt, behalve de theologie ook de ontologie oftewel de algemene zijsleer. Het gaat dan om vragen naar het bestaan van iets en naar de zijnswijze ervan. De niet-wijsgerig geschoolde lezer geve de moed niet op. Het is niet bijzonder moeilijk. Een zijnde is iets dat er is, dat bestaat.

1 Het zal de kritisch-rationalisten onder de lezers verheugen dat dit een uitspraak is die Poppers goedkeuring zou kunnen wegdragen. Het is niet te bewijzen dat verschijnselen van een bepaalde soort er niet zijn, maar de uitspraak is wel te falsifiëren. Men hoeft maar met een enkel tegenvoorbeeld aan te komen. Ik ben benieuwd.

Als wij iets een zijnde noemen, dan stijgen wij daarmee op tot de hoogst denkbare vorm van abstractie. Abstraheren is afzien van specifieke eigenschappen, en van iets nog minder zeggen dan dat het er is, gaat moeilijk. Ondanks deze ijle hoogte zijn er uiterst boeiende kwesties in het geding. Want wat blijkt? Er zijn verschillende bestaans- of zijnswijzen. Niet alles is er op dezelfde manier. Maken wij ons een voorstelling van iets, bijvoorbeeld een tafel, dan bestaat die in elk geval als voorstelling in onze geest. We 'zien' de tafel voor ons geestes oog. Maar als wij aan iets anders, in elk geval niet aan de tafel, denken en ons gemeen stoten komen wij erachter dat de tafel ook nog op een andere manier bestaat. Buiten en onafhankelijk van onze geest, als materieel voorwerp: de blauwe plek is het bewijs. Iedereen die niet visueel gehandicapt is, kan de tafel trouwens echt zien.

Met een droom daarentegen, die wij ook heel duidelijk voor ons geestes oog 'zien', is het heel anders. Niemand anders dan de dromer neemt hem waar en je er – letterlijk – aan stoten als je er even niet aan denkt is ook uitgesloten. Dat verschil met de tafel volgt uit de geheel andere bestaanswijze, wijze van zijn, of ontologische status die dromen hebben. Er zijn drie van die bestaanswijzen die van belang zijn voor ons betoog, te weten: de materiële, de psychische en de sociale. Laat ik de verschillen daartussen met een voorbeeld duidelijk maken. Nemen wij nog eenmaal de tafel. Als ik daarvan zeg dat het een sinaasappel is, wordt ik meewarig aangekeken. Denk ik dat echter oprecht en probeer hem uit te persen, dan komt al gauw de dokter. De tafel is de tafel en geen sinaasappel en hij verandert niet van eigenschappen als ik hem sinaasappel ga noemen. Mocht ik daar anders over denken, hem echt als fruit 'zien', dan is er iets mis met mijn denken. De tafel intussen wordt daar niet anders van en blijft zichzelf, wat ik ook denk.

Vraagt nu een kind ons 'Bestaat Roodkapje?' dan zeggen wij iets in de trant van 'Nee, niet ècht' en wij bedoelen dan: niet zoals deze tafel hier, hetgeen ons overigens niet verhindert van alles over Roodkapjes handel en wandel te vertellen. En zouden wij onze kinderen in een dulle bui vertellen dat Roodkapje een jongetje was dat met een dubbelloops jachtgeweer zijn oude grootmoeder overhoop schoot omdat ze hem geen geld voor drugs wilde geven, dan weten wij dat wij onzin verkopen. Bezorgde grootouders corrigeren ons en zeggen dat Roodkapje 'heel anders' is. Daarmee bedoelen ze niet een particuliere, eigen opvatting te verkondigen, doch zij menen oprecht dat 'het zo is'.

Dat is interessant. Roodkapje bestaat niet, tenminste niet 'ècht', maar wij kennen haar wel allerlei eigenschappen toe, en uitspraken die wij over haar doen

zijn op basis van een redelijke consensus te schiften in juiste, mogelijk juiste en echt verkeerde, en dat zonder dat iemand haar ooit gezien heeft zoals bijvoorbeeld de tafel waargenomen is.

Een omgekeerde situatie bestaat bij het derde voorbeeld. Wanneer ik zeg dat ik dit of dat droomde, zal normalerwijze niemand vragen of ik wel echt gedroomd heb en of mijn droom wel zo was als ik zei. Het bestaan van mijn droom wordt aangenomen en mijn verslag ervan als waarachtig beschouwd, zonder dat iemand dat kan controleren. Dat komt simpelweg omdat ik de enige ben die toegang tot mijn eigen geest heeft. En alleen daarbinnen bestaat de droom.

De lezer ziet dat het verschil in wijze van bestaan van materiële zijnden als de tafel, psychische (mijn droom) en sociale zijnden (Roodkapje) niet zonder gevolgen is. Van de tafel staan de eigenschappen vast, wat ik of wie dan ook ervan denk. Negeer ik in mijn handelen dat feit, dan leert de materie mij wel beter. Van Roodkapje, duidelijk geen materieel voorwerp, staan de eigenschappen ook vast, althans voor het individuele bewustzijn. Denk ik haar als een oorlogsinvalides, dan komt de correctie niet van de zijde van de materie, maar van de andere leden van de samenleving. Zij denken er anders over, en dat is hier het beslissende punt. Sociale verschijnselen bestaan niet onafhankelijk van het menselijke denken en handelen – houdt dat op omdat bijvoorbeeld plotsklaps alle mensen sterven, dan houden ook de sociale verschijnselen op te bestaan – maar wel onafhankelijk van ieder individu. Dat laatste geldt weer niet voor de puur psychische zijnden: als ik sterf, sterven mijn dromen met mij.

Samenvattend: materie bestaat buiten en onafhankelijk van iedereen, sociale verschijnselen bestaan buiten en onafhankelijk van het individu, maar niet van intermenselijke communicatie en interactie, terwijl psychische zijnden niet buiten en onafhankelijk van een individueel bewustzijn kunnen bestaan.

De zijnswijze van iets heeft uiteraard, en nu zijn wij weer met beide voeten op de aarde, gevolgen voor de eigenschappen die we er aan toe mogen kennen. Meestal doen wij dat onbereflecteerd, impliciet, door de soort van vragen die wij stellen. We vragen vanzelfsprekend niet wat de massa van een bepaalde gedachte is, maar bij een onderzoek naar de groeisnelheid van jonge olifantjes vragen wij daar juist wel naar. En dat zit volledig in de onderscheiden zijnswijze van het onderzochte object. Olifanten bestaan op zodanige wijze dat ze massa hebben, gedachten niet. Terug nu naar de evaluatieparadigmata, waarin bij uitstek dit soort vooronderstellingen opgesloten zitten.

## 6 Paradigmata en sociale verschijnselen

Men gaat als evaluator op zoek, afhankelijk van het gehanteerde paradigma naar verbanden van bepaalde aard tussen het beleid en de mogelijke effecten daarvan. Daarmee wordt impliciet een veronderstelling uitgesproken over de zijnswijze van het onderzoeksobject. Over beleid, met andere woorden.

Het is niet zo moeilijk in te zien wat die vooronderstellingen zijn bij het rationalistisch paradigma. Het zoeken naar verklaringen, naar algemene wetten, de veronderstelling van causaliteit, komen uit de natuurwetenschappen en zijn toegesneden op hun object: materiële zijnden.

De hermeneutische variant is al evenmin een probleem. Het vragen naar intenties, doelstellingen, motieven, redenen, interpretaties en gehanteerde betekenis van concepten past bij een object dat valt in de categorie waarin de menselijke geest, het denken van een individu valt. Doelstellingen, redenen, motieven enzovoort zijn zaken die alleen bestaan als inhouden van het denken van een individuele mens, als psychisch zijnde. Zijn dit reële veronderstellingen over beleid? Mag men aannemen dat beleid alleen maar bestaat in de individuele psyche? Ware dat zo, dan zou ik mij onwelgevallig beleid weg kunnen denken, het in gedachten, en daarmee óók in de werkelijkheid, af kunnen schaffen, het veranderen, etcetera. Helaas kan dat niet. Anderzijds is het even dwaas te menen dat beleid onafhankelijk van iedere menselijke (inter)actie en communicatie bestaat, zoals dat met materie het geval is. Dat het, ook als morgen alle mensen verdwenen zouden zijn, vrolijk blijft bestaan zoals de rotsformaties van de Alpen of de boom voor mijn huis. Beleid heeft noch de materiële, noch de psychische zijnswijze, maar de derde die ik noemde. Het is een sociaal verschijnsel, d.w.z. het bestaat – als het er eenmaal is – onafhankelijk van het individu, maar niet van het menselijke als zodanig. Dit neemt niet weg dat het wel door individuele handelingen, zoals opdrachten, voorstellen, geventileerde opvattingen en ideeën tot stand komt.

Maar, en dit is wezenlijk, in een interactie- en communicatieproces dat zich tussen en niet binnen individuen afspeelt. Daarom betekent het wegvallen van een individu niet het verdwijnen van een sociaal verschijnsel zoals beleid, en is het omgekeerd voor het individuele bewustzijn net zo goed een van buiten komend gegeven als een vogel die voorbij vliegt. Maar ook: zonder communicatie en interactie van individuen verdwijnt al het sociale. Dat wil echter niet zeggen dat sociale verschijnselen tot individuele eigenschappen te herleiden zijn. Een

sociaal verschijnsel als taal is niet te herleiden tot enige individuele actie of eigenschap. Taal is op individueel niveau volstrekt onzinnig: een spreker zonder minstens een begrijpende toehoorder is geen spreker, doch een geluidsproducent en in dat opzicht niet beter dan een auto of een stofzuiger.

Zo is het met alle sociale verschijnselen, ook beleid. Zij hebben een eigen zijnswijze, een bestaan sui generis, en om die reden andere eigenschappen dan materie of puur mentale zaken. Daarom kan het gebruik van paradigmata waarin die onjuiste vooronderstellingen over de aard van beleid opgesloten zitten niet tot veel leiden. De sociale wetenschappen zouden een eigen paradigma moeten hebben, in plaats van ofwel het natuurwetenschappelijke dan wel het geesteswetenschappelijke te misbruiken. Dat inzicht begint met het in steeds bredere kring bekend worden van het werk van de socioloog Norbert Elias (1970) langzaam door te breken. Helaas is inzicht in de wenselijkheid van een bepaald resultaat nog niet dat resultaat zelf. Met name een adequate terminologie ontbreekt ons. Wij praten bij voortdurend over sociale fenomenen in de verkeerde bewoordingen. Zo vragen wij naar de doelstellingen van of de redenen voor een bepaald beleid van het departement terwijl die er principieel niet kunnen zijn. Het hebben van een doel of een reden is een individuele menselijke eigenschap. Departementen hebben die niet, net zo min als ze verkouden kunnen worden. Of wij vragen naar causale verbanden tussen het beleid en zijn effecten, alsof het om het doorzakken van een brug gaat. Wat dat betreft is het verschil met het animisme van natuurluikers, die bomen en rotsen het bezit van een ziel toedichten of zeggen dat de wind boos is als het hard waait, niet groot. We doen in de sociale wetenschappen maar al te vaak hetzelfde, bij gebrek aan beter en zonder veel inzicht in de precieze aard van het object van onderzoek.

Ook bij evaluatie-onderzoek is dat het geval. Met name daar, doen wij net alsof beleid een natuuring is, dan wel iets puur mentaals of hinken anders van de ene gedachte op de andere. Geen van beide opvattingen is adequaat, maar een plausibeler set van veronderstellingen over sociale verschijnselen, samengevat in een geschikt paradigma ontbreekt. Vandaar de titel van dit artikel. Tertium nondum datur: een derde mogelijkheid is er nog niet. Vandaar ook mijn eerdere stelling dat de beleidsevaluaties overwegend moeten berusten op de subjectieve zingeving en oordelen van betrokkenen en dus op verkapte wijze politiek moeten zijn.

De vraag is natuurlijk wat het alternatief is. In het begin heb ik al laten doorschijnen geen afdoende oplossing te hebben. Ook Elias is er niet echt in geslaagd er een te vinden. Die taak achtte

hij zelfs te groot voor één mens. We zullen dus nog wat geduld moeten hebben. Intussen staan wij niet met lege handen. We kunnen gewoon doorgaan met evalueren. Dat wil zeggen het zo goed en zo gedetailleerd mogelijk beschrijven van beleid, met extra aandacht voor de interactieprocessen waarin het tot stand kwam, de voorgeschiedenis, de ontwikkeling en de omgeving ervan. Zo neemt in ieder geval onze feitenkennis toe. Dat kan nooit kwaad. En wij kunnen ook doorgaan met uit die analyses politieke conclusies te trekken. Dat is volstrekt legitiem en beslist geen minderwaardige bezigheid – zolang wij onszelf maar niet wijsmaken dat het wetenschappelijke gevolgtrekkingen zijn. In het licht van het voorgaande zou dat bepaald hoogmoedig wezen.

## Literatuur

- Aquina, H. J.  
1984 Implementation and the strategic use of evaluation. EGPA-paper nr. 4 1984.
- Bekke, A. G. J. M. & H. Potman,  
1986 Acceptatie van wetgeving en beleid. Acceptatie-onderzoek in het kader van de evaluatie van de Wet Geluidhinder. In: Bestuurswetenschappen 1986 nr. 7 p. 480 e.v.
- Blommenstein, H. J. et aliter  
1984 Handboek beleidsevaluatie. Alphen aan de Rijn.
- Daru, R.,  
1983 Evalueren met grafische middelen. In: Beleidsanalyse 1983 nr. 3 p. 5 e.v.
- Edwards, A. R.  
1986 De bestuurskunde en haar brugfunctie: op zoek naar de pijlers van een praktijkgerichte discipline. In: Bestuurswetenschappen 1986 nr. 6. p. 385 e.v.
- Elias, N.,  
1970 Was ist Soziologie? München.
- E.W.O. (Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid)  
1983 Openbaarheid tussen gunst en recht. 's-Gravenhage.
- Gooren, W. A. J. et aliter,  
1984 Onderzoek zaaien, innovatie oogsten? Nijmegen en Tilburg.
- Gruenwald-Schindl, C. A. & A. Kraan-Jetten,  
1985 Evaluatie van en voor overheidsbeleid: een overzicht van vormen en benaderingen. In: Beleid en Maatschappij 1985 nr. 5 p. 128 e.v.
- Hervijer, M. & H. de Jong,  
1983 Gelding en werking van rechtsregels; een invalshoek bij wetsevaluatie. In: Beleidsanalyse 1983 nr. 4 p. 4 e.v.
- Hovinga, A.,  
1983 De Wet Agrarisch Grondverkeer gewogen. In: Beleidsanalyse 1983 nr. 3 p. 18 e.v.
- Jansen, R. & P. Nijkamp,  
1985 Evaluatie van beleidsevaluatiemethoden. In: Beleidsanalyse 1985 nr. 1–2 p. 5 e.v.
- Kickert, W. J. M.,  
1979 Organisation of decision making. Amsterdam.
- Klaassen, H. L. & J. W. Weehuizen,  
1981 Een denkkader voor beleidsonderzoek. In: Beleidsanalyse 1981 nr. 3–4 p. 5 e.v.
- Kooiman, J.,  
1985 Openbaar besturen I. In: Bestuurswetenschappen 1985 nr. 1 p. 15 e.v.
- Korsten, A. F. A.,  
1981 Evalueren van wetten. In: Bestuurswetenschappen 1981 nr. 7 p. 462 e.v.
- Krol, H. J. E. & J. Passchier,  
1986 Evaluatie planproces Wet Ziekenhuisvoorzieningen. Nationaal Ziekenhuis Instituut. Utrecht.
- Leeuw, A. J. C. de,  
1974 Systeemleer en organisatiekunde. Leiden.
- Maessen, F. C. M. M. & A. J. F. M. Warffemius,  
1986 Organisatorische aspecten van evaluatie van bestaand beleid bij departementen; een eerste verkenning. In: Beleidsanalyse 1986 nr. 3 p. 11 e.v.
- Miltenburg, A. J. M. van,  
1984 Evaluatieonderzoek van het arbeidsvoorzieningsbeleid. In: Beleidsanalyse 1984 nr. 2 p. 11 e.v.
- Moning, K. J.,  
1983 Beleidsevaluatie ex post (Een theorie en een praktijk). In: Beleidsanalyse 1983 nr. 1 p. 5 e.v.
- Sas, C.  
1985 Evaluatie-onderzoek: organisatie en interactie met beleid. Enige overwegingen bij de evaluatie van de Wet Ketenaansprakelijkheid. In: Beleidsanalyse 1985 nr. 1–2 p. 13 e.v.
- Snellen, I. Th. et aliter,  
1981 Basismodule Bestuurskunde II: beleid en beleidsprocessen. KU Nijmegen.
- Vries, G. de,  
1977 Sociale orde, regels en de sociologie. Meppel.
- Vught, F. A. van,  
1984 Rationalistische en hermeneutische beleidsevaluaties. In: Bestuurswetenschappen 1984 nr. 1 p. 24 e.v.